

# ILS-IMPULSE

## Nächster Halt: Urbanes Quartier

Autoren dieser Ausgabe:

Stefan Siedentop

Sebastian Eichhorn

Christian Gerten

## Entwicklungspotenziale an 747 Bahnhaltetpunkten in Nordrhein-Westfalen

### Überblick

- Schaffung von bezahlbarem Wohnraum als vorrangige öffentliche Aufgabe
- Potenziale an Bahnhaltetpunkten in NRW besser ausschöpfen
- Urbane Quartiere an der Schiene: dicht, gemischt, grün!
- Aktive Liegenschaftspolitik sichert Zukunftsoptionen

## Nächster Halt: Urbanes Quartier

Die Corona-Pandemie wird Deutschland in die tiefste Rezession der Nachkriegsgeschichte stürzen.<sup>1</sup> Eine Krise dieses Ausmaßes lässt auch die Wohnungs- und Immobilienmärkte nicht unberührt, wenngleich Richtung und Intensität der Auswirkungen noch kaum absehbar sind.<sup>2</sup> Aber eines scheint klar: Der in vielen Großstädten eklatante Mangel an bezahlbarem Wohnraum wird in einem Post-Corona-Deutschland nicht einfach verschwinden – auch dann nicht, wenn die Kaufpreise und Mieten nach einem beispiellosen Anstieg in den vergangenen Jahren sinken sollten. Sogar das Gegenteil könnte der Fall sein, denn mit dem erwarteten Anstieg der Erwerbslosigkeit wird die Nachfrage nach preiswerten Wohnungen mit hoher Wahrscheinlichkeit weiter steigen. Wenn gleichzeitig die Baukonjunktur einbrechen und der Wohnungsneubau zurückgehen sollte,<sup>3</sup> kann sich die Versorgungskrise noch verschärfen.

### Wohnraumschaffung bleibt vorrangige Aufgabe

Bund, Länder und vor allem die Kommunen stehen somit weiterhin in der Verantwortung, geeignete planerische Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass bezahlbarer Wohnraum in erforderlichem Umfang entstehen kann. Neben der quantitativen Ausweitung des Wohnungsangebotes geht es dabei auch um die Mobilisierung geeigneter Standorte für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Mit dem enormen Zuzug in die Städte und dem verstärkten Wohnungsbau der vergangenen Jahre wurde allerdings ein großer Teil der für die Innenentwicklung geeigneten Flächen bereits in Wert gesetzt. Innenentwicklungspotenziale wie stillgelegte Bahnflächen oder aufgegebene Kasernen sind kein nachwachsender Rohstoff. Andere Formen der Nachverdichtung wie Gebäudeaufstockungen, Hinterhofbebauungen oder Ersatzneubau böten zwar theoretisch ein großes Potenzial.<sup>4</sup> Die entsprechenden Maßnahmen stoßen aber häufig auf Widerstand der Quartiersbevölkerung und Vorbehalte in der Politik. Problematisch wirken auch die jüngsten – zum Teil exzessiven – Bodenpreissteigerungen,<sup>5</sup> welche den Neubau von preiswertem Wohnraum in innerstädtischen Lagen erschweren. Insgesamt sind die Steuerungsmöglichkeiten der Städte und Gemeinden aufgrund einer häufig unterbliebenen Bodenvorratspolitik und eines unzureichenden boden- und planungsrechtlichen Mobilisierungsinstrumentariums eher begrenzt.

Vor diesem Hintergrund kann es kaum überraschen, dass sich der Blick vieler Kommunen wieder auf den Außenbereich richtet. Eine maßvolle Erschließung neuer Bauflächen an infrastrukturell integrierten Standorten wird als geeigneter Mittelweg zwischen einer ökologisch und sozial konfliktreichen Nachverdichtung in den urbanen Kernen und einer flächenzehrenden Zersiedlung im weiteren Umland angesehen.

### „Transit-Oriented Development“ als internationales Leitkonzept

In der internationalen Stadtentwicklungsdebatte haben in diesem Zusammenhang Konzepte des „Transit-Oriented Development“<sup>6</sup> (TOD) eine hervorgehobene Bedeutung. TOD steht für die Erschließung neuer Baugebiete und/oder die Nachverdichtung im

Umfeld von Haltepunkten des öffentlichen Regional- oder Nahverkehrs. In Europa sind es vor allem Städte wie Amsterdam, Kopenhagen, Lyon, Stockholm oder Wien, die häufig als „Best-Practice“-Beispiele für eine auf den öffentlichen Verkehr ausgerichtete Siedlungsentwicklung genannt werden.<sup>7</sup> In Deutschland gehört das Konzept der „Siedlungsachsen“ seit langem zum Grundrepertoire der regionalen Raumordnung.<sup>8</sup> NRW setzt mit dem Landesprogramm „Bauland an der Schiene“<sup>9</sup> aktuell Akzente, indem der Umsetzungserfolg von Maßnahmen stärker in den Mittelpunkt rückt. Mit integrierten Entwicklungskonzepten und der Abstimmung aller beteiligten Akteure im Prozess der Standortentwicklung an Bahnhaltungen sollen die Flächenmobilisierung erhöht und eine beschleunigte Planung ermöglicht werden.

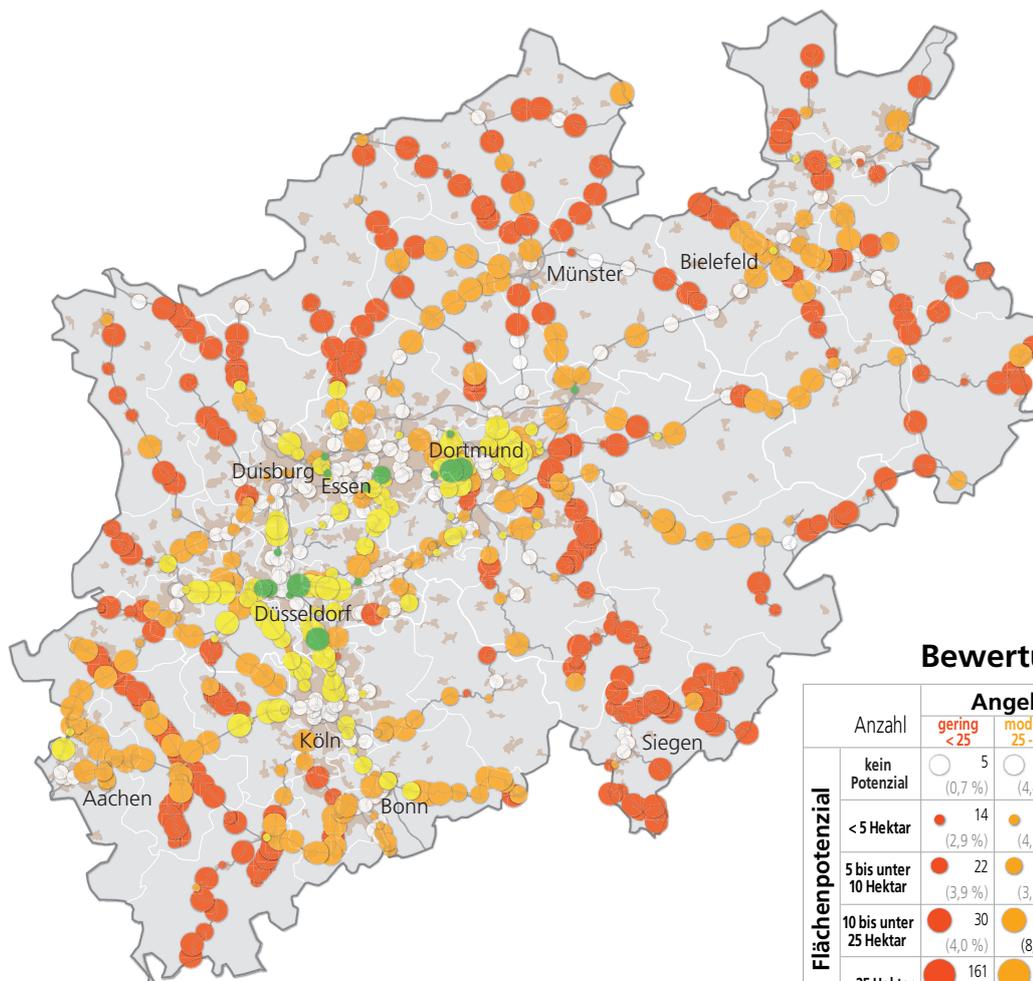
### Urbane Quartiere an der Schiene: dicht, gemischt, grün!

Die Anliegen zeitgemäßer TOD-Konzepte erschöpft sich nicht in ein paar Reihenhäusern in der Nähe eines Schienenanschlusses und Parkplätzen für Berufspendlerinnen und -pendler. Neuere Generationen von Projekten zielen vielmehr auf eine enge Verknüpfung von verdichtetem Wohnen und Arbeiten mit einer weit gefächerten Auswahl an Mobilitätsoptionen ab. Es gilt, Orte zu entwickeln, die sich durch eine regional integrierte Lage, gute lokale Infrastrukturausstattung, attraktive öffentliche Räume und Fußgängerfreundlichkeit sowie hohe Grünanteile in der Wohnumgebung auszeichnen. Moderner Lärmschutz kann dabei gleichzeitig die Nähe zur Infrastruktur wie auch gesunde Wohnverhältnisse gewährleisten.

### Potenziale in NRW noch nicht ausgeschöpft

Welche Potenziale für das urbane Wohnen auf TOD-Flächen bestehen in einem stark urbanisierten und exzellent schienenerschlossenen Bundesland wie NRW? Hierzu wurden in einer aktuellen Studie des ILS die fußläufig erschlossenen Umgebungsräume von 747 Haltepunkten des schienengebundenen Regionalverkehrs inklusive des S-Bahn-Verkehrs einer umfassenden Untersuchung unterzogen. Das Ziel bestand darin, solche Haltepunkte zu ermitteln, die über eine gute Angebotsqualität des öffentlichen Verkehrs ebenso verfügen wie über größere Flächenpotenziale für die Siedlungsentwicklung. Nicht berücksichtigt wurden U-Bahn-, Stadt-Bahn- und Tram-Haltepunkte, da sie vorwiegend für die innerstädtische Mobilität von Bedeutung sind.

Die Bewertung der Potenziale geht über bislang vorliegende Studien im deutschen Kontext weit hinaus<sup>10</sup> und basiert im Wesentlichen auf vier Kriterien: (1) die Qualität des Verkehrsangebots des jeweiligen Haltepunkts (Taktfrequenz), (2) die Ausstattung der Einzugsbereiche im Hinblick auf die Vernetzung mit anderen öffentlichen Verkehrsmitteln (Umsteigepotenzial), (3) das regionale Bevölkerungspotenzial (erreichbare Bevölkerung in 45 Minuten Reise- und Gehzeit) und (4) die entwicklungsfähigen Flächenpotenziale.<sup>11</sup> Aus den Kriterien 1 bis 3 wurde eine standardisierte Angebotsqualität abgeleitet, deren Werte auf einen Bereich zwischen 0 und 100 skaliert sind. Höhere Werte indizieren dabei eine höhere Angebotsqualität des Haltepunkts. In einem Working Paper des ILS sind die Ergebnisse und die eingesetzten Methoden ausführlich dargestellt.<sup>12</sup>



**Bewertung Haltepunkte**

Anzahl		Angebotsqualität				Gesamt
		gering < 25	moderat 25 - 50	hoch 50 - 75	sehr hoch > 75	
Flächenpotenzial	kein Potenzial	5 (0,7 %)	33 (4,4 %)	67 (9,0 %)	55 (7,4 %)	160 (21,4 %)
	< 5 Hektar	14 (2,9 %)	35 (4,7 %)	34 (4,6 %)	9 (1,2 %)	92 (12,3 %)
	5 bis unter 10 Hektar	22 (3,9 %)	23 (3,1 %)	14 (1,9 %)	0 (0 %)	59 (7,9 %)
	10 bis unter 25 Hektar	30 (4,0 %)	62 (8,3 %)	34 (4,6 %)	3 (0,4 %)	129 (17,3 %)
	> 25 Hektar	161 (21,6 %)	110 (14,7 %)	32 (4,3 %)	4 (0,5 %)	307 (41,1 %)
<b>Gesamt</b>		<b>232</b> (31,1 %)	<b>263</b> (35,2 %)	<b>181</b> (24,2 %)	<b>71</b> (9,5 %)	<b>747</b> (100 %)

747 Bahnhaltepunkte nach Angebotsqualität und Umfang des Flächenpotenzials (eigene Darstellung)

Geodatenrundlage: GeoBasis-DE/BKG 2018, Deutsch Bahn AG 

**Insgesamt zeigen sich beachtliche Flächenkulissen für TOD-Entwicklungen:**

1. Geschätzt wird ein Potenzial von knapp 24.000 Hektar an etwa 590 Haltepunkten in NRW. Werden naturschutzfachliche Restriktionen wie Natur- und Landschaftsschutzgebiete in Rechnung gestellt, reduziert sich das Potenzial auf knapp 8.800 Hektar. Ein erheblicher Teil dieser Flächenkulisse findet sich jedoch in ländlichen Räumen mit eher geringer Wohnungsnachfrage.
2. An den 252 Haltepunkten mit guter oder sehr guter verkehrlicher Angebotsqualität wird immerhin noch ein Flächenpotenzial von etwa 2.400 Hektar geschätzt, was einem Zehntel des landesweiten Potenzials entspricht. Hier reduziert sich der Flächenumfang bei Abzug naturschutzrechtlich relevanter Flächen auf 1.300 Hektar.
3. 160 Haltepunkte verfügen über kein TOD-Potenzial, da bereits eine vollständige Aufsiedlung in den fußläufig erschlossenen Einzugsbereichen erfolgt ist. Hier bestünde nur im Rahmen von Nachverdichtungsmaßnahmen die Möglichkeit, das Fahrgastpotenzial eines Haltepunkts zu erhöhen. Dies konnte im Rahmen dieser Studie aber nicht berücksichtigt werden.
4. In den NRW-Kernstädten mit angespanntem Wohnungsmarkt werden sehr unterschiedliche Flächenverfügbarkeiten angetroffen. Die Spannweite reicht von gerade einmal 6 bis über 300 Hektar.

Das TOD-Potenzial ist aus einer landesweiten Perspektive somit beachtlich. Im Umfeld der Haltepunkte der hochleistungsfähigen Bahnstrecken in Regionen mit hoher Wohnungsnachfrage zeigt sich jedoch eine ausgeprägte Flächenknappheit, die mannigfaltige Nutzungskonflikte erwarten lässt. Entsprechend sollten die betreffenden Standorträume als eine wertvolle Zukunftsressource angesehen werden. Dies erfordert eine ebenso offensive wie behutsame planerische Inwertsetzung der Potenziale.

**Aktive Liegenschaftspolitik betreiben**

Ob und in welchem Maße entwicklungsfähige Flächenpotenziale an Bahnhaltepunkten für das zukünftige Arbeiten und Wohnen benötigt werden, ist von der aktuellen Nachfrage nach Wohn- und Büroflächen und zukünftigen – nur bedingt absehbaren – Entwicklungen von Ökonomie und Migration abhängig. Die öffentliche Hand sollte dennoch in Erwägung ziehen, sich den teilweisen Zugriff auf dieses Potenzial durch eine aktive Liegenschaftspolitik zu sichern. Der Aufbau einer strategischen Flächenreserve in öffentlicher Hand würde bei zukünftigen Wachstumsschüben ein flexibles, pro-aktives Handeln der Gemeinden ermöglichen. In der Regional- und Bauleitplanung müssen unter Abwägung aller relevanten Belange zugleich die Voraussetzungen geschaffen werden, solche Flächen einer baulichen Nutzung zuzuführen.

Empfohlen werden dabei ein systematisches Monitoring von TOD-Potenzialen und eine laufende Evaluierung der Mobilisierungsbemühungen entsprechender Flächen. Der hier präsentierte methodische Ansatz lässt sich auf Basis landesweit frei verfügbarer öffentlicher Daten vergleichsweise einfach implementieren und flexibel an regionale Bedürfnisse von Planungsträgern anpassen.

### Integrierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung über die Schiene hinaus

Eine weitere Empfehlung bezieht sich auf eine bessere Verzahnung von Maßnahmen des Netzausbaus und der Siedlungsentwicklung. Wenn zukünftig Neubaustrecken, Reaktivierungen stillgelegter Bahnstrecken oder Taktverdichtungen geplant werden, sollte dies von Beginn an mit der zukünftigen Siedlungsentwicklung zusammen gedacht werden.

Abschließend gilt es festzuhalten, dass die Entwicklung urbaner Quartiere an der Schiene ein wichtiger Baustein der Verkehrs- und Mobilitätswende ist. Die Entlastung der Straße und die Stärkung der Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Verkehrssystems spielen eine bedeutende Rolle für das Gelingen dieser zentralen Zukunftsagenda. Die erfolgreiche Umsetzung entsprechender Maßnahmen erfordert eine enge Kooperation zwischen den verschiedenen Aufgabenträgern des Landes, der Verkehrsverbände, Zweckverbände und Verkehrsunternehmen sowie der Kommunen.

In NRW bestehen mit Programmen wie „Bauland an der Schiene“ dafür sehr gute Voraussetzungen, die es in den kommenden Jahren verstärkt zu nutzen gilt. Dabei sollte integrierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung zukünftig neben der Schiene auch auf andere „Achsen nachhaltiger Mobilität“ ausgerichtet sein. Insbesondere Radschnellwege weisen diesbezüglich ein hohes Potenzial auf.

## Quellennachweise

- <sup>1</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020): Konjunkturprognose für 2020 und 2021. <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/konjunkturprognose-2020.html?return-Url=%2F&cHash=b3546368099694acd8368bcac083dfb3>.
- <sup>2</sup> empirica Forschung & Beratung (2020): Corona und die Immobilienpreise. <https://www.empirica-institut.de/nc/nachrichten/details/nachricht/corona-und-die-immobilienpreise/>.
- Deutsche Bank Research (2020): Deutscher Immobilienmarkt in Zeiten der Corona-Krise. [https://www.dbresearch.de/PROD/RPS\\_DE-PROD/PROD000000000506521/Deutscher\\_Immobilienmarkt\\_in\\_Zeiten\\_der\\_Corona-Kri.PDF](https://www.dbresearch.de/PROD/RPS_DE-PROD/PROD000000000506521/Deutscher_Immobilienmarkt_in_Zeiten_der_Corona-Kri.PDF).
- bulwiengesa (2020): Corona-Krise: 10 Experten-Statements. <https://blog.bulwiengesa.de/de/hintergrund/corona-krise-10-experten-statements>.
- <sup>3</sup> Voigtländer, Michael (2020): Corona – Stimmungseinbruch im Immobilienmarkt. IW-Kurzbericht, Jg. 20, H. 75. [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2020/IW-Kurzbericht\\_2020\\_Corona\\_Immobilienmarkt.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2020/IW-Kurzbericht_2020_Corona_Immobilienmarkt.pdf).
- <sup>4</sup> TU Darmstadt & ISP Eduard Pestel Institut für Systemforschung (2016): Deutschland-Studie 2015. Wohnraumpotentiale durch Aufstockungen. Darmstadt.
- <sup>5</sup> Siedentop, Stefan; Fleischer, Janne; Münter, Angelika; Osterhage, Frank; Volgmann, Kati; Rönsch, Jutta; Joshi, Jigeshu (2019): Stadt oder Umland?“ Aktuelle Trends des Bauens und Wohnens in deutschen Stadtregionen. <https://www.ils-forschung.de/wissenstransfer/ils-publikationen/ils-trends/?id=464>.
- <sup>6</sup> Einen Überblick geben Ibraeva, Anna et al (2020): Transit-oriented development: A review of research achievements and challenges. In: Transportation Research Part A: Policy and Practice, Vol. 132, pp. 110–130.
- <sup>7</sup> Nordregio; TU Delft; ÖIR (2016): Transit-oriented development and sustainable urban planning. <https://nordregio.org/wp-content/uploads/2018/09/CASUAL-PB-2.pdf>.
- <sup>8</sup> Münter, Angelika; Osterhage, Frank (2018): Konzepte der Raumordnung, <https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/HWB%202018/Konzept%20der%20Raumordnung.pdf>.
- <sup>9</sup> Landesinitiative „Bauland an der Schiene“. <https://www.baulandleben.nrw/fuer-kommunen/landesinitiative-bauland-an-der-schiene/>; Bahnflächenentwicklungsgesellschaft (BEG) NRW. <https://www.beg-nrw.de/fl%C3%A4chen-an-der-bahn/bauland-an-der-schiene/>.
- <sup>10</sup> Eine wichtige Referenzstudie ist das Projekt „Bahn.Ville 2“, in welchem Potenziale einer schienenverkehrsorientierten Siedlungsentwicklung in der Region Rhein-Main untersucht wurden. [https://www.bgu.tum.de/fileadmin/w00blj/sv/PDF/Projekte/BahnVille2\\_Synthesebericht.pdf](https://www.bgu.tum.de/fileadmin/w00blj/sv/PDF/Projekte/BahnVille2_Synthesebericht.pdf).
- <sup>11</sup> Hier wurden naturschutzfachliche Restriktionen berücksichtigt. Dagegen konnten potenzielle Einschränkungen der baulichen Entwicklungsfähigkeit infolge von Lärmeinwirkungen, Altlasten oder Baugrundeigenschaften nicht betrachtet werden.
- <sup>12</sup> Eichhorn, Sebastian; Gerten, Christian; Rönsch, Jutta; Siedentop, Stefan; Diller, Christian. (2020): Baulandpotenziale an Haltepunkten des schienengebundenen Regionalverkehrs in Nordrhein-Westfalen - Umfang, Qualität und Perspektiven. ILS Working Paper 3. Dortmund.

## Impressum

### Herausgeber und Vertrieb

ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH

Brüderweg 22–24  
44135 Dortmund

Postfach 10 17 64  
44017 Dortmund

Telefon +49 (0)231 90 51–0  
Telefax +49 (0)231 90 51–155

[www.ils-forschung.de](http://www.ils-forschung.de) / [www.ils-research.de](http://www.ils-research.de)  
poststelle@ils-forschung.de

### Redaktion

Christina Borbach  
Stefan Siedentop  
Ralf Zimmer-Hegmann

### Layout

Silke Pfeifer

### Abbildungen

Titel: imago images / Volker Preußner

### Ausgabe

03.2020, Juli 2020 / ISSN 2701-3928

© ILS 2020; alle Rechte vorbehalten,  
Nachdruck, auch auszugsweise,  
nur mit Genehmigung des Herausgebers

